

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 10 | 2011

Rakentamismääräykset normihierarkiassa

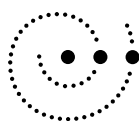
Lauri Tarasti

Rakentamismääräykset normihierarkiassa

Lauri Tarasti

Helsinki 2011

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT

YMPÄRISTÖMINISTERIÖN RAPORTTEJA 10 | 2011

Ympäristöministeriö
Rakennetun ympäristön osasto

Taitto: Marjatta Naukkarinen

Julkaisu on saatavana vain internetistä:
www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö
> Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja

Helsinki 2011

ISBN 978-952-11-3853-9 (PDF)
ISSN 796-170X (verkkokj.)

YMPÄRISTÖMINISTERIÖLLE

Ympäristöministeriö kutsui 3.12.2010 tekemällään päätöksellä allekirjoittaneen Lauri Tarastin selvityshenkilöksi selvittämään Suomen rakentamismääräyskokoelman määräysten ja ohjeiden antamisen nykyistä menettelytapaa. Selvityshenkilön tehtävänä oli erityisesti arvioida, onko nykyinen käytäntö, jossa kaikki maankäyttö- ja rakennuslakia tarkentavat rakentamismääräykset annetaan ympäristöministeriön asetuksina, säädöstasoltaan oikea.

Työn taustasta todettiin asettamiskirjeessä, että maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 13 §:n mukaan asianomainen ministeriö antaa tätä lakia täydentäviä rakentamista koskevia teknisiä ja näitä vastaavia yleisiä määräyksiä ja ohjeita, jotka julkaistaan Suomen rakentamismääräyskokoelmassa. Rakentamismääräyskokoelman määräykset ovat velvoittavia. Ohjeet eivät sen sijaan ole velvoittavia, vaan muitakin kuin niissä esitettyjä ratkaisuja voidaan käyttää, jos ne täyttävät rakentamiselle asetetut vaatimukset. Rakentamismääräyskokoelman määräykset koskevat uuden rakennuksen rakentamista. Rakennuksen korjaus- ja muutostöissä määräyksiä sovelletaan, jollei määräyksissä nimenomaan määrätä toisin, vain siltä osin kuin toimenpiteen laatu ja laajuus sekä rakennuksen tai sen osan mahdollisesti muutettava käyttötapa edellyttävät.

Rakentamismääräyskokoelma tulee monilta osin uusittavaksi lähiaikoina muun muassa uudistuvan EU-lainsäädännön toimeenpanemiseksi. Erityisesti energiatehokkuutta koskevien EU-säädösten kansallinen toimeenpano maankäyttö- ja rakennuslainsäädännöllä edellyttää merkittäviä rakentamismääräysten muutoksia. Tämän vuoksi on tarpeen arvioida vallitsevaa käytäntöä antaa rakentamismääräykset ympäristöministeriön asetuksina ottaen huomioon viimeaikaiset kehitys ja kannanotot kuten perustuslakivaliokunnan lausunto 44/2010 vp.

Työn määräajaksi annettiin 15.1.2011.

Olen tässä lyhyessä ajassa perehtynyt perustuslakivaliokunnan käytäntöön ja oikeuskirjallisuuteen perustuslain 80 §:n tulkinnasta ja asetuksenantovaltuudesta sekä keskustellut näistä kysymyksistä hallintoneuvos Kari Kuusiniemen, emeritusprofessori Mikael Hidénin, professori Kaarlo Tuorin, emeritusrakennusneuvos Heikki Ahon ja lukuisten ympäristöministeriön virkamiesten kanssa.

Selvityksen tuloksena on syntynyt tämä raportti Rakentamismääräykset normihierarkiassa siihen sisältyvine henkilökohtaisine kannanottoineen.

Kunnioittavasti

Tammikuun 15 päivänä 2011

Lauri Tarasti
Ministeri

SISÄLLYS

| | |
|--|-----------|
| Ympäristöministeriölle..... | 3 |
| 1 Johdanto..... | 7 |
| 2 Perustuslain 80 § | 8 |
| 3 Perustuslakivaliokunnan tulkintoja perustuslain 80 §:stä ja asetuksenantovallasta | 10 |
| 4 Rakentamismääräykset..... | 13 |
| 5 Rakentamismääräykset ja asetuksenantovalta perustuslain 80 §:ssä | 15 |
| 6 Rakentamismääräykset ja vaatimus laintasosta perustuslain 80 §:ssä | 19 |
| 7 Yhteenveto | 24 |
| 8 Sammandrag | 25 |
| Kuvailuehti..... | 26 |
| Presentationsblad..... | 27 |

1 Johdanto

Tämän selvityksen kohteena on saamani toimeksiannon mukaisesti se, onko nykyinen käytäntö, jossa kaikki maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) tarkoittamat rakentamismääräykset annetaan ympäristöministeriön asetuksina, säädöstasoltaan oikea.

Selvitykseen on ilmeisesti kolme syytä:

- a) Rakentamismääräysten säädöstasoa ei ole aikaisemmin perusteellisesti selvitetty.
- b) Maankäyttö- ja rakennuslakia säädettäessä ei Suomen perustuslain 80 § lain ja asetuksenantovallan suhteesta ollut voimassa.
- c) Perustuslakivaliokunta on viimeaikaisissa lausunnoissaan, viimeksi hajajätevesiasetusta käsitellessään, kiinnittänyt enenevästi huomiota asetuksenantovallan sääntelyyn.

Tässä selvityksessä on ensin selvitetty perustuslain 80 §:ää ja sen tulkintaa, etenkin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa, ja sen jälkeen säännöksiä Suomen rakentamismääräyskokoelmaan otettavien rakentamismääräysten antamisesta ja valtuudesta siihen. Tältä pohjalta olen suorittanut arviointini rakentamismääräysten nykyisestä antamisvaltuudesta ympäristöministeriön asetuksina ja valtuuden riittävydestä. Olen käsitellyt aihetta kahdesta näkökulmasta: 1) rakentamismääräysten suhteesta perustuslain 80.1 §:n ensimmäisessä virkkeessä olevaan asetuksenantovaltuuteen: ”Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla.” sekä 2) rakentamismääräysten suhteesta perustuslain 80.1 §:n toisessa virkkeessä olevaan säännökseen: ”Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista...”

2 Perustuslain 80 §

Suomen perustuslain 80 §:n 1 momentti kuuluu:

Tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto.

Kysymyksessä ovat lain alaa täsmentävät ja asetuksenantovaltaa rajoittavat uudet säännökset, joiden tarkoituksena on vakiinnuttaa noudatettu lainsäädäntökäytäntö kuten perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 11/1999 vp HE:stä 84/1999 ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamiseksi).

HE:ssä 1/1998 uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (Suomen perustuslaiksi) näitä säännöksiä on perusteltu muun muassa seuraavasti:

Muiden kuin hallitusmuodossa nimenomaisesti säädettyjen asioiden kohdalla asetuksenantovalan tulisi perustua lailla säädettyyn valtuutukseen. Ehdotus on yhteydessä valtiojärjestyksen perusteisiin kuuluvan lähtökohdan kanssa, jonka mukaan valta säätää yleisesti sitovia oikeussääntöjä kuuluu eduskunnalle. Tässä mielessä asetuksen antamiseen valtuuttavan lain säätäminen merkitsee lainsäädäntövallan siirtämistä eduskunnalta asetuksen antajalle. Delegoidun lainsäädäntövallan siirtämiseen taas on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä suhtauduttu pidättyvästi (ks. PeVL 23/1994 vp ja 26/1994 vp).

Ehdotettu pykälä sisältää myös uuden säännöksen, jonka mukaan lailla olisi säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka hallitusmuodon mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännös pidättäisi siinä tarkoitettut asiat lain alaan ja rajoittaisi siten yhtäältä eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa asetuksen antajalle sekä toisaalta asetuksen antajan valtaa antaa säännöksiä rajoituslausekkeessa tarkoitetuista asioista.

Säännös edellyttäisi, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. ----- Asetuksen antaja voitaisiin kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain olisi tällöin täytettävä perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lausuntokäytännössä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 15/1993 vp, 1, 12 ja 15/1996 vp sekä 19/1996 vp).

Asetuksenantovallan rajoituksena lauseke merkitsisi sitä, ettei asetukseen saa sisällyttää säännöksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä hallitusmuodon mukaan muuten lain alaan kuuluvista asioista. Asetuksenantovaltaa rajoittavan perustuslain säännöksen tarvetta korostaa se, että valtuuttava laki voi säänneltävän alan kohteeseen liittyvien tai muiden sellaisten erityispiirteiden vuoksi olla suhteellisen väljä puitelaki ja jättää harkintavaltaa asetuksen antajalle.

Perustuslakivaliokunnan hallituksen esityksestä antamassa mietinnössä 10/1999 vp sen paremmin kuin oikeuskirjallisuudessa ei näitä perusteluja ole juurikaan täydennetty tai selvitetty. Saraviita toteaa kirjassaan ”Perustuslaki 2000” (Helsinki 2000) s. 383–384, että ”uuden, joskin ennestään tavanomaisoikeudellisena voimassa olleen säännön mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ----”. Hän katsoo, että ”yksilön oikeusasemasta säätäminen lienee tulkittava laajasti siten, että se kattaa myös yksityisoikeudelliset oikeushenkilöt ja julkisoikeudellisia tehtäviä hoitavat yhteisöt”. Kolmiportaisesta asetushierarkiasta hän lausuu, että ”läh- tökohtana tosin on, että valtioneuvoston yleisistunto antaa asetukset laajakantoisista ja periaatteellisesti tärkeistä asioista (PeL 67.1 §). Ministeriölle voidaan osoittaa asetuksenantovaltaa teknisluontoisemmissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisissä asioissa”. Jyrängin kirjassa ”Uusi perustuslakimme” (Jyväskylä 2000) on vastaavanlaisia kommentteja s. 176–178.

3 Perustuslakivaliokunnan tulkintoja perustuslain 80 §:stä ja asetuksenantovallasta

Perustuslakivaliokunta on aiemmin useissa lausunnoissaan ottanut kantaa lain ja asetuksen väliseen suhteeseen (esim. PeVL 12/1996 vp ja PeVL 20/1997, joihin valiokunta viittasi maankäyttö- ja rakennuslakiehdotusta koskeneessa lausunnossaan 38/1988 vp). Se on tapahtunut tavanomaisoikeudelliselta pohjalta. Perustuslain 80 §, joka tuli voimaan 1.3.2000, on muuttanut tulkinnat koskemaan sen sisältämiä säännöksiä. Arviointi, joka tapahtuu säädännäisoikeudelliselta pohjalta, on tietenkin vankempaa, minkä vuoksi seuraavassa keskitytään esittämään perustuslakivaliokunnan viimeaikaisia kannanottoja perustuslain 80 §:n soveltamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 29/2004 vp HE:stä 169/2003 vp laeiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta sekä eräiden luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtionmaille annetun lain muuttamisesta sisälsi seuraavat kannanotot asetuksenantovallasta:

Valtuussäännös. Ehdotuksen 4 §:n valtuus, jonka nojalla tämän lain täytäntöönpanosta voidaan tarvittaessa antaa asetus, ei oikeuta säätämään edellä mainituista asioista asetuksella. Valiokunta on aiemmin torjunut käsityksen, että lain täytäntöönpanon sääntelyyn oikeuttavan valtuuden nojalla olisi mahdollista asetuksella antaa säännöksiä mistä tahansa lain alaan kuuluvasta asiasta. Perustuslain 80 §:ään perustuvasta valtuussääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta johtuu, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on tulkittava suppeasti. Tällaisen valtuuden nojalla voidaan antaa esimerkiksi lain voimaan tullessa välttämättömiä viranomaistoimintaa ohjaavia säännöksiä (PeVL 40/2002 vp, s. 7/I).

Asetuksenantovaltuus luonnonsuojelulaissa. Kansallispuiston ja luonnonpuiston rauhoitussäännöksistä voidaan luonnonsuojelulain 16 §:n nojalla asetuksella säätää muitakin kuin 14 ja 15 §:ssä mainittuja poikkeuksia, jos ne eivät vaaranna alueen perustamistarkoitusta. Poikkeukset voivat koskea muun muassa oikeutta metsästää, luontaiselinkeinojen harjoittamista tai saamelaisten oikeuksien huomioon ottamista alueen käyttämisessä.

Asetuksenantovaltuus on ongelmallinen perustuslain 80 §:n 1 momentin ja perustuslakivaliokunnan sitä koskevan lausuntokäytännön kannalta. Valtuus on täysin avoin, eikä se siten perustuslain näkökulmasta riittävällä tarkkuudella rajoita asetuksenantajan harkintavaltaa. Ongelmallista on valiokunnan vakiintuneen käytännön valossa myös se, että asetuksella on rajoituksetta mahdollista poiketa lain säännöksistä (PeVL 20/2004 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on lisäksi toistuvasti huomauttanut, että perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Asetuksella ei siten voida antaa säännöksiä esimerkiksi yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista eikä muista lain alaan kuuluvista asioista (esim. PeVL 17/2004 vp, s. 4/I). Valtuussäännöksen käyttöala on näin ollen suppea. Valtioneuvoston piirissä on näistä syistä ryhdyttävä pikaisesti toimiin kansallis- ja luonnonpuistoja koskevan lainsäädännön saattamiseksi perustuslain 80 §:n vaatimuksia vastaavaksi.

Hieman erilaisesta tapauksesta oli kysymys perustuslakivaliokunnan lausunnossa 14/2006 vp HE:stä 47/2006 valtion tuella rahoitettujen vuokra- ja osaomistusasuntojen asukasvalinnan sekä omistusasuntolainojen tuen myöntämisen perusteita koskevaksi lainsäädännöksi.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan 2. lakiehdotuksen 4 b §:n 4 momentin nojalla säätää asukkaiden valintaperusteista poikkeamisesta. Asetuksen säännösten tulee perustua terveydellisiin tai sosiaalisiin syihin taikka vuokra-asuntojen tarkoituksenmukaisen käytön edistämiseen. Vastaava asetuksenantovalta on 3. lakiehdotuksen 11 b §:n 4 momentissa.

Valtioneuvoston asetuksella on valtuuksien nojalla mahdollista poiketa lain säännöksistä, mikä on lähtökohtaisesti ongelmallista lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta. Valtuussäännöksissä on kuitenkin sellaisia asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä on tällaisen valtuussääntelyn yhteydessä pidetty välttämättöminä (PeVL 20/2004 vp, s. 4/II, PeVL 35/2005 vp, s. 4/II). Lisäksi valtuuksiin sisältyy asetuksella annettavan sääntelyn soveltamista rajaava säännös, jonka mukaan valintaperusteista poikkeaminen ei saa olennaisesti haitata lain mukaisesti etusijalle asetettavien hakijoiden asunnonsaantia. Valtuudet eivät vaikuta lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen. Asukasvalinnassa noudatettavien pää- ja poikkeussäännösten perusteet on valiokunnan mielestä kuitenkin asianmukaisempaa sisällyttää ehdotettua selvemmin itse lakiin siten, että asetuksenantovaltuudet on mahdollista muotoilla tavanomaiseen tapaan tarkoittamaan lakia tarkempien eikä niistä poikkeavien säännösten antamista. Lakiehdotusten tällaista selventämistä puoltaa sekin, että sääntely kohdistuu myös perustuslain 121 §:n itsehallintosäännösten suojaamiin kuntiin.

Perustuslakivaliokunta lausui lausunnossaan 17/2010 vp HE:stä 99/2009 laiksi luonnonsuojelulain muuttamisesta seuraavasti:

Ehdotetut asetuksenantovaltuudet ovat merkityksellisiä perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Valtuutuksen säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä kohdistettu vaatimuksia erityisesti sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta (esim. PeVL 34/2009 vp, s. 2/1). Valtuutusta poiketa lain säännöksistä asetuksella on lähtökohtaisesti pidetty lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ongelmallisena. Tällaisia valtuutuksia on kuitenkin eräissä tapauksissa ollut mahdollista säätää, jos ne on rajattu koskemaan vähäisiä poikkeuksia ja niissä on asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja muun muassa poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta (ks. esim. PeVL 14/2006 vp, s. 2-3).

Perustuslakivaliokunta katsoi luonnonsuojelulain ehdotetun 17 a §:n mukaisten asetuksenantovaltuuksien täyttävän nämä edellä mainitut vaatimukset.

Hajajätevesiasetuksen muuttamiseen liittyvien ongelmien vuoksi hallitus antoi syksyllä 2010 eduskunnalle esityksen (HE 179/2010) laiksi ympäristönsuojelulain 18 ja 103 §:n muuttamisesta. Tästä antamassaan lausunnossa (PeVL 44/2010 vp) perustuslakivaliokunta käsitteli laajasti hajajätevesiasetuksen säädöshierarkkista tasoa.

Valiokunta muistuttaa, että jo ympäristönsuojelulakia alun perin säädettäessä se kiinnitti huomiota sääntelyn kokonaisrakenteeseen katsoen sen olennaisin osin perustuvan valtioneuvoston asetusten varaan. Ympäristönsuojelulakiehdotuksen 2 lukuun sisältyneitä asetuksenantovaltuuksia se piti yleisluontoisiksi ja laajoiksi muotoiltuina (ks. PeVL 11/1999 vp, s. 2/1 ja s. 3/1). Tämä arvio kattoi myös ympäristönsuojelulain 11 ja 18 §:n, joiden nojalla hajajätevesiasetus on annettu.

Valiokunta on tämän esityksen käsittelyn yhteydessä arvioinut hajajätevesiasetuksen sisältämää sääntelyä. Se pitää ilmeisenä, että asetuksessa on nykyisin sellaista yksilön velvollisuuksien kannalta olennaista normiainesta, joka perustuslain 80 §:n vuoksi kuuluisi lain tasolle. Mainittu säännös edellyttää, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulee antaa lailla. Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista (ks. HE 1/1998 vp, s. 131/II). Voimassa olevaan hajajätevesiasetukseen ei valiokunnan näkemyksen mukaan selvästikään sisälly yksinomaan tämän kaltaista sääntelyä. Esimerkinomaisesti valiokunta mainitsee tässä vain asetuksen 4 §:n, jossa säädetään jätevesien yleisistä käsittelyvaatimuksista tarkat prosenttirajat mainiten. Tällainen yksilön olennaisia velvollisuuksia koskeva sääntely – samoin kuin siihen kohdistuvat poikkeukset – kuuluvat valiokunnan mielestä asiasisältönsä puolesta lakiin. Muodolliselta kannalta on valiokunnan näkemyksen mukaan lisäksi epävarmaa, ovatko ympäristönsuojelulain 11 ja 18 §:ään sisältyvät suhteellisen yleisesti muotoillut valtuussäännökset alun alkaenkaan edes riittäneet tällaisten rajojen ottamiseen asetukseen. Valiokunta muistuttaa tässä yhteydessä vaikiintuneesta kannastaan, jonka mukaan perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä (ks. esim. PeVL 17/2010 vp, s. 2/I). Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että asetuksen siirtymäsäännöksen suhde nyt ehdotettuun lainsäädäntöön on syytä huolellisesti selvittää.

Edellä esittämäänsä viitaten perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että ympäristövaliokunta käsittelyssään yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa arvioi, miltä osin talousjätevesien käsittelystä vesihuoltolaitosten viemäriverkoston ulkopuolisilla alueilla annettu valtioneuvoston asetus (542/2003) sisältää sellaista normiainesta, joka perustuslain 80 § huomioon ottaen kuuluisi lain tasolle, ja edellyttää ympäristöministeriön vielä tämän eduskunnan aikana saattavan asiaintilan perustuslain mukaiselle kannalle.

4 Rakentamismääräykset

Rakentamismääräyksillä on pitkäkö historia. Aiemmin niitä annettiin kuntien rakennusjärjestyksissä ja sisäasiainministeriön päätöksillä. Vuonna 1975 rakennusasetuksen 1.3 §:ään (116/1975) otettiin säännökset Suomen rakentamismääräyskokoelmasta, johon sisältyvistä päätöksistä sisäasiainministeriö vastasi. Sittenkin katsottiin, että valtuutus rakentamismääräysten antamiseen tulisi antaa rakennuslaissa. Tämä toteutettiin rakennuslain muutoksella 557/1989 ottamalla rakennuslakiin kokonainen luku rakentamismääräyksistä. HE:ssä 229/1988 rakennuslain muuttamisesta lausuttiin 13 §:n kohdalla nimenomaisesti, että ”rakennusasetuksessa olevasta ympäristöministeriön valtuudesta määräysten ja ohjeiden antamiseen ehdotetaan säädettäväksi lailla”. Yleisperusteluissa todettiin, että ”kuntien rakennusjärjestyksiin sisältyvät lainsäädäntöä täydentävät määräykset voidaan korvata koko maata koskevilla säännöksillä ja määräyksillä, jotka on tarkoitus ottaa ensi sijassa rakennusasetukseen ja Suomen rakentamismääräyskokoelmaan. Edellä mainitut määräykset koskevat lähinnä eräiden toimenpiteiden luvanvaraisuutta, rakennustyön valvontaa, rakentamistapaa sekä rakennusrasitteita.”

Tämän lakiesityksen 14 §:n kohdalla perusteluissa puolestaan lausuttiin:

Lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös määräysten ja ohjeiden oikeudellisesta luonteesta. Nykyisin asiasta on lausuttu rakentamismääräyskokoelman johdannossa, mitä ei voida pitää riittävänä määräysten ja ohjeiden eroavuuden osoittamiseksi. ---- Määräykset olisivat rakennuslainsäädännön mukaisessa lupamenettelyssä velvoittavia ja ohjeet ei-velvoittavia.

Rakennuslakiin tuolloin otetut säännökset Suomen rakentamismääräyskokoelmasta ja rakentamismääräyksistä sisällytettiin voimassa olevan maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 13 §:ään pääasiallisesti sellaisinaan, joskin lyhennettyinä. Hallituksen esityksessä (HE 84/1999) lausuttiin rakentamismääräyskokoelman säännösten ulottuvuudesta:

Rakentamista koskevilla yleisillä määräyksillä tarkoitetaan ensisijaisesti rakentamisen olennaisia teknisiä vaatimuksia täsmentäviä rakentamismääräyksiä. Lisäksi näihin kuuluisivat tämän lain nojalla annettavat määräykset, joilla järjestettäisiin rakentamisen ohjaukseen liittyen rakennuksen suunnitteluun, rakennustyön suoritukseen ja rakennuksen käyttöön liittyviä, lähinnä teknistä laatua olevia kysymyksiä.

Perustuslakivaliokunta käsitteli hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 38/1998 vp) kaavoja ja rakennusjärjestystä sääntelykeinoina melko laajasti omassa jaksossaan, mutta lausui rakentamismääräyksistä kohdassa Muita seikkoja vain seuraavan:

Lakiehdotuksen 13 § koskee Suomen rakentamismääräyskokoelmaa, jossa julkaistaan asianomaisen ministeriön antamia lakia täydentäviä, rakentamista koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita. Velvoittavien rakentamismääräysten antaminen ministeriön päätöksellä on sinänsä mahdollista ministeriölle kuuluvan hallinnollisen toimeenpanovallan nojalla. Tällaisella ministeriön määräyksellä voidaan kuitenkin säännellä lähinnä teknisiä, menettelyllisiä ja hallinnollisia seikkoja laissa määriteltyjen yleisten perusteiden rajoissa (PeVL 12/1996 vp ja PeVL 20/1997 vp). Nämä valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat on selvyiden vuoksi (vrt. HE 101/1998 vp., s. 65/I) asianmukaista ottaa huomioon myös säädöstekstissä.

Seurauksena oli, että ehdotetun maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 13 §:n 1. virkettä täydennettiin sanoilla *teknisiä ja näitä vastaavia yleisiä*. Mainittu voimassa oleva virke rakentamismääräyksistä kuuluu siten:

Asianomainen ministeriö antaa tätä lakia täydentäviä rakentamista koskevia teknisiä ja näitä vastaavia yleisiä määräyksiä ja ohjeita, jotka julkaistaan Suomen rakentamismääräyskokoelmassa.

Suomen rakentamismääräyskokoelmasta on voimassa myös maankäyttö- ja rakennusasetuksen 895/1999 (MRA) 5 § ja siinä viitattu valtioneuvoston asetus ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista (259/2000), jollainen Suomen rakentamismääräyskokoelma myös on. Rakentamismääräyksistä päätetään nykyisin ympäristöministeriön asetuksilla.

Maankäyttö- ja rakennuslakia eduskunnassa käsiteltäessä ei uusi perustuslaki ollut voimassa. Sen vuoksi perustuslakivaliokunta ei voinut ottaa lausunnossaan huomioon perustuslain uutta 80 §:ää. Maankäyttö- ja rakennuslain tulkintaa koskevissa selitysteoksissa ei myöskään ole käsitelty rakentamismääräysten suhdetta lakiin perustuslain 80 §:n valossa.

5 Rakentamismääräykset ja asetuksenantovalta perustuslain 80 §:ssä

Ympäristöministeriön asetuksenantovalta antaa rakentamismääräyksiä on siis MRL 13 §:n mukaan rajoitettu lakia täydentäviin rakentamista koskeviin teknisiin ja näitä vastaaviin määräyksiin (ja ohjeisiin).

Onko ministeriön valtuus sopusoinnussa PL 80.1 §:n ensimmäisen virkkeen kanssa, jonka mukaan ministeriöllä on valta antaa asetuksia laissa säädetyn valtuuden nojalla, siten tulkittuna kuin perustuslakivaliokunta on tehnyt. Edellä on käynyt ilmi, että perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on toistuvasti esitetty lailla annettavan valtuuden edellyttävän ”täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta”.

Tällaista rajoittamista ilmentävät MRL 13 §:ssä sanat ”lakia täydentävät rakentamista koskevat tekniset ja näitä vastaavat määräykset”. Lisäksi valtuuksien kannalta tärkeässä rakentamiselle asetettavia vaatimuksia koskevassa MRL 117.2 §:ssä säädetään, että ”rakennuksen tulee sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla täyttää

- rakenteiden lujuuden ja vakauden,
- paloturvallisuuden,
- hygienian, terveyden ja ympäristön,
- käyttöturvallisuuden,
- meluntorjunnan sekä
- energiatalouden ja lämmöneristyksen perusvaatimukset
(*olennaiset tekniset vaatimukset*).”

Nämä laissa kuuteen asiaryhmään sijoitetut olennaiset tekniset vaatimukset ulottuvat MRL 13 §:n asetuksenantovaltaan osoittamalla, mistä asioista teknisiä määräyksiä so. rakentamismääräyksiä ainakin voidaan antaa.

MRL 117.2 §:n vaatimukset koskevat koko rakennusta. Euroopan unionin rakennustuotedirektiivin (89/106/ETY) soveltamisesta annettu laki rakennustuotteiden hyväksynnästä (230/2003) nimensä mukaisesti koskee vain rakennustuotteita. Tältä osin MRL 117.2 § on soveltamisaltaan laajempi.

MRL 2.3 §:ään otettiin tämän vuoksi erityinen valtuussäännös:

Tässä laissa ja sen nojalla säädetään ja määrätään myös rakennusalan tuotteita koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annetussa neuvoston direktiivissä 89/106/ETY, jäljempänä rakennustuotedirektiivi, tarkoitetuista rakennusta ja muuta rakennuskohdetta koskevista olennaisista vaatimuksista sekä direktiiviin perustuvista rakennustuotteille annetuista vaatimuksista.

MRL 117.2 §:ää täydentää rakennuksen olennaisia teknisiä vaatimuksia koskeva MRA 50 §. Sen 1 momentin mukaan ”rakennus on suunniteltava ja rakennettava siten, että sen olennaiset tekniset vaatimukset täytetään ja voidaan tavanomaisella kunnossapidolla säilyttää rakennuksen suunnitellun käyttöajan ajan”.

MRA 50.2 §:ssä on tarkennettu olennaisten teknisten vaatimusten sisältö asiaryhmä asiaryhmältä. Esimerkiksi energiataloudesta ja lämmöneristyksestä on säädetty:

Rakennuksen ja sen lämmitys-, jäähdytys- ja ilmanvaihtolaitteiden tulee ilmasto-olot ja rakennuksen käyttäjät huomioon ottaen olla sellaisia, että energiankulutustaso rakennusta ja mainittuja laitteita käyttäessä jää alhaiseksi.

MRA 50.3 §:n mukaan rakentamisen olennaisista teknisistä vaatimuksista talonrakentamisessa annetaan tarkempia säännöksiä Suomen rakentamismääräyskokoelmassa. MRA:n perustelumuiotiossa todettiin säännöksestä muun muassa:

Rakennuksen olennaiset tekniset vaatimukset perustuvat Euroopan yhteisöjen rakennustuotedirektiiviin (89/106/ETY), joka on saatettu Suomessa voimaan lain ja rakentamismääräysten tasolla. Rakennukselle tältä osin asetettavista vaatimuksista on aikaisempaa lakia vastaavasti säädetty maankäyttö- ja rakennuslain 117 §:n 2 momentissa. Asian merkityksen vuoksi näistä vaatimuksista ehdotetaan säädettäväksi tarkemmin nykyisten rakentamismääräysten asemesta ja direktiivin liitettä vastaavasti asetuksen tasolla. Samalla on vaatimusten sanamuotoa tarkistettu.

Ehdotuksen mukaan rakennustuotedirektiivin kaikki kuusi olennaista vaatimusta koskisivat talonrakentamista. Ne tarkentuisivat Suomen rakentamismääräyskokoelmassa julkaistavissa määräyksissä ja ohjeissa. Rakennustuotedirektiivin täytäntöönpano, siltä osin kuin se laissa ja tässä asetuksessa on ollut tarpeen, vastaa eräin täsmennyksin aikaisempaa ja EU:n komissiolle asianmukaisesti ilmoitettua täytäntöönpanoa. Tämän vuoksi uutta ilmoittamista ei pidetä tarpeellisenä.

Olennaisten teknisten vaatimusten osalta rakentamismääräysten perusteet ovat siten laissa (MRL 117.2 §) siten tarkennettuna kuin MRA 50 §:stä käy ilmi.

Rakennusten energiatehokkuutta koskeva rakentamismääräyksiin ulottuva valtuussäännös puolestaan lisättiin maankäyttö- ja rakennuslakiin, 2 §:n 4 momentiksi, vuonna 2007 (488/2007) ja sekin Euroopan unionin direktiivin, nyt energiatehokkuusdirektiivin, johdosta seuraavasti:

Tässä laissa ja sen nojalla säädetään niin ikään rakennusten energiatehokkuudesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2002/91/EY tarkoitetusta energiatehokkuuden laskemisesta sekä energiatehokkuutta koskevista vaatimuksista ja niiden soveltamisesta uuden rakennuksen rakentamiseen ja olemassa olevan rakennuksen korjaus- ja muutostyöhön.

Tämän lainmuutoksen perusteluissa (HE 222/2007) lausuttiin:

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 ja 5 momentti. Yleisellä säännöksellä energiatehokkuusdirektiivin täytäntöönpanosta lain soveltamisalaa laajennettaisiin koskemaan rakennuksen energiatehokkuutta. Näin laissa oleva valtioneuvoston ja ministeriön asetuksenantovalta koskisi myös energiatehokkuusvaatimuksia ja energiatehokkuuden laskemista. Asetuksella annettavia säännöksiä energiatehokkuudesta sovellettaisiin uuden rakennuksen rakentamiseen ja olemassa olevan rakennuksen korjaus- ja muutostyöhön.

Maankäyttö- ja rakennuslain 13 §:n valtuussäännöksen nojalla ympäristöministeriö voi antaa Suomen rakentamismääräyskokoelmassa julkaistavina asetuksina raken-

tamista koskevia teknisiä määräyksiä ja ohjeita rakennuksen energiatehokkuudesta. Rakentamismääräykset koskevat uuden rakennuksen rakentamista. Rakennuksen korjaus- ja muutostyössä määräyksiä sovelletaan, jollei määräyksissä nimenomaan toisin säädetä, vain siltä osin kuin toimenpiteen laatu ja laajuus sekä rakennuksen mahdollisesti muutettava käyttötapa edellyttävät. Näin lain säännökset antaisivat valtuuden säätää ministeriön asetuksella rakennukselle asetettavista energiatehokkuusvaatimuksista paitsi uuden rakennuksen myös rakennuslupaa edellyttävän laajamittaisen korjaus- ja muutostyön kohdalla.

Esitettyyn sääntelyyn viitaten ympäristöministeriön valta antaa asetuksin teknisiä rakentamismääräyksiä MRL 13 §:n nojalla on määriteltä sellaisella täsmällisyydellä ja tarkkarajaisuudella, jota perustuslakivaliokunta on yleensä edellyttänyt. Itse asiassa asetuksenvallan rajaaminen näyttää lakia täydentävien rakentamista koskevien teknisten määräysten osalta menevän pitemmälle kuin keskimäärin 2000-luvulla annetuissa säännöksissä asetuksenantovallasta.

Mutta MRL 13 §:ssä teknisiin määräyksiin on rinnastettu *näitä vastaavat yleiset* määräykset. Mitä ne ovat, jää määriteltäväksi tapauskohtaisesti. Niihin saattaa siten sisältyä ja sisältyy muitakin kuin suoraan teknisiä määräyksiä. Tällaisten vastaavien määräysten tulee olla verrattavissa sisällöltään ja vaikutuksiltaan teknisiin määräyksiin ja merkitykseltään asetustasolle yleensä kuuluviin säännöksiin.

Määräysten kohteesta riippuu kulloinkin, onko MRL 13 §:n mukainen asetuksenantovalta riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen näihin vastaaviin määräyksiin nähden. Maankäyttö- ja rakennuslaissa saattaa muualla olla asetuksenantamista ohjaava sääntely, jolloin asetuksessa on vain lakia täydentävä alemmantasoinen sääntely. Esimerkiksi MRL 123 §:ssä on säädetty tehtävien vaativuudesta ja rakennushankkeessa toimivien kelpoisuudesta ja pykälän 3 momentissa siitä, että vähimmäiskelpoisuudesta säädetään asetuksella ja tarkemmat määräykset ja ohjeet annetaan Suomen rakentamismääräyskokoelmassa. Sen osassa A 2 ovat tässä tarkoitetut rakentamismääräykset. Asetuksenantovaltuus on oikein määriteltä.

Vastaava asetuksenantoa riittävästi ohjaava sääntely saattaa olla MRL:ssa silloinkin, kun itse lakitekstissä –kuten MRL 123 §:ssä on tehty – ei asianomaisessa yhteydessä ole suoraan säädetty mahdollisuudesta antaa asiasta asetuksia. Perustuslakivaliokunta on viitannut tähän muun muassa ympäristönsuojelulakiesitystä käsitellessään (PeVL 11/1999 vp):

Lakiehdotuksen 11 §:n valtuudet ovat näennäisen avoimia, mutta asetuksenantovaltuuksien sisältö täsmentyy valiokunnan mielestä valtiosäännön kannalta riittävästi 10 §:n yleisiä perusteita koskevien säännösten avulla.

Suomi saattaa olla myös velvoittautunut tietyn sääntelyn toteuttamiseen EU:n asetuksen tai direktiivin tai muun kansainvälisen velvoitteen kautta, jolloin asetuksenantovalta rajautuu epäitsenäiseksi.

MRL 206.1 §:ssä on yleinen avoin asetuksenantovaltuus: ”Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta annetaan asetuksella.” Myös MRL 2.2 § sisältää valtuussäännöksen: ”Tarkempia säännöksiä ja määräyksiä alueiden suunnittelusta, rakentamisesta ja käytöstä voidaan antaa asetuksella, ministeriön päätöksellä ja kunnan rakennusjärjestyksellä siten kuin jäljempänä säädetään. Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaisia avoimia valtuuksia on kuitenkin tulkittava suppeasti eikä se nykykäytännön mukaan oikeuta luopumaan vaatimuksista täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan 29/2004 vp:

Ehdotuksen 4 §:n valtuus, jonka nojalla tämän lain täytäntöönpanosta voidaan tarvittaessa antaa asetus, ei oikeuta säätämään edellä mainituista asioista asetuksella. Valiokunta on aiemmin torjunut käsityksen, että lain täytäntöönpanoon liittyvään sääntelyyn oikeuttavan valtuuden nojalla olisi mahdollista antaa säännöksiä mistä tahansa lain alaan kuuluvasta asiasta. Perustuslain 80 §:ään perustuvasta valtuussääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta johtuu, että täytäntöönpanoasetusten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on tulkittava supistavasti. Tällaisen valtuuden nojalla voidaan antaa esimerkiksi lain voimaan tullessa välttämättömiä viranomaistoimintaa ohjaavia säännöksiä (PeVL 40/2002 vp, s. 7/I).

Ottaen huomioon edellä selvitettyt säännökset MRL 13 §:ssä ja MRL 117.2 §:ssä täydentävine säännöksineen MRA 50 §:ssä sekä säännökset MRL 2.3 ja 2.4. §:ssä ja maankäyttö- ja rakennuslaissa ilmaistut lain tavoitteet katson, että MRL 13 §:ssä oleva valtuus antaa asetuksin lakia täydentäviä rakentamista koskevia yleisiä teknisiä määräyksiä Suomen rakentamismääräyskokoelmassa vastaa perustuslain 80.1 §:ssä olevaa asetuksenantovaltaa, siten kuin perustuslakivaliokunta on sitä tulkinnut.

Siltä osin kuin kyse on MRL 13 §:ssä tarkoitettujen teknisten määräysten ulkopuolelle jäävistä vastaavista yleisistä määräyksistä, asetuksenantovalta riippuu kulloinkin annettavista määräyksistä ja niiden vastaavuudesta teknisiin määräyksiin nähden, mutta en näe edellä esittämäni viitaten tällä hetkellä tarvetta täydentää maankäyttö- ja rakennuslakia etenkin, kun teknisten määräysten ala MRL 117.2 §:ssä on laaja ja kun olisi etukäteen tiedettävä, millaisista vastaavista määräyksistä on kyse.

6 Rakentamismääräykset ja vaatimus laintasosta perustuslain 80 §:ssä

Erikseen on vielä harkittava perustuslain 80.1 §:n toisen virkkeen merkitystä rakentamismääräysten antamisessa: ”Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista.” Vaikka riittävä asetuksenantovaltuus perustuslain 80.1 §:n ensimmäisen virkkeen mukaan olisikin, ei se kuitenkaan voi koskea yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita kuten edellä jaksossa 2 on esitetty.

Tämä säännös on yleinen ja koskee kaikkea norminantoa. Se määrittää lain tasolla säädettäväksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, mutta jättää sen ulkopuolella tapahtuvan sääntelyn säädöstason harkinnanvaraiseksi. HE:n 1/1998 perusteluissa uudeksi Suomen hallitusmuodoksi lausuttiin tällä kohdin

Säännös edellyttäisi, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla. ----- Asetuksen antaja voitaisiin kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain olisi tällöin täytettävä perustuslakivaliokunnan viimeaikaisessa lausuntokäytännössä edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 15/1993 vp, 1, 12 ja 15/1996 vp sekä 19/1996 vp).

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan usein viitannut näihin perusteluihin, viimeksi hajajätevesiasetusta käsitellessään (PeVL 44/2010 vp).

Rakentamismääräysten kannalta on kuitenkin otettava huomioon eräät tärkeät erityispiirteet. *Rakentamismääräykset eivät suoraan aseta yksilölle oikeuksia ja velvollisuuksia.* Rakentamismääräykset tulevat sovellettaviksi vasta rakennuslupaa tai toimenpidelupaa harkittaessa. Niillä ei ole taannehtivuutta. Rakentamismääräyksillä ei ole puututtu olemassa olevaan tilaan eivätkä ne ole pakottaneet välittömiin toimiin. Erilaisiin hallintolupiin on voitu asettaa ehtoja lain ja asetuksen mutta lain ja asetuksen puitteissa myös hallintoviranomaisen harkinnan nojalla. Välttämätöntä on, että velvollisuudesta hakea lupaa ja sen saamisen perusteista on säädetty laissa, vaikka luvan ehdot olisi määritelty asetuksen tasolla taikka lain tai asetuksen nojalla vain itse lupapäätöksessä. Mäenpää toteaa (Hallinto-oikeus, 2003, s. 370): ”Yleensä ehdon liittäminen päätökseen edellyttää nimenomaista toimivaltasäännöstä laissa.” Kuitenkin ”rajoittavan ehdon liittäminen päätökseen saattaa olla mahdollista myös, jos myönteisen päätöksen tekeminen ei ole mahdollista ilman tällaista ehtoa eikä laissa ole tyhjentävästi säädetty päätökseen liitettäviä ehtoja tai määräyksiä”. Näin on usein rakennus- ja toimenpideluvissa.

Rakentamismääräysten soveltaminen vasta rakennuslupa- tai toimenpidelupaharkinnassa erottaa rakentamismääräykset muista säännöksistä, esimerkiksi hajajätevesiasetuksessa (542/2003) tai biopolttoaineista annetussa laissa (446/2007), ja yleensä-

kin muista ympäristöllisistä säännöksistä, jotka ovat voimaan tultuaan sellaisenaan kaikkia velvoittavia. Rakentamismääräykset eivät aseta takautuvia velvoitteita.

MRL 125 §:ssä on säädetty, milloin rakennuksen rakentamiseen tarvitaan rakennuslupa, ja 126 §:ssä, milloin rakentamiseen tarvitaan toimenpidelupa. Rakennusluvan myöntämisen edellytyksistä asemakaava-alueella säädetään MRL 135 §:ssä ja niitä noudatetaan soveltuvien osin 138 §:n mukaan myös toimenpidelupa.

MRL 135 § kuuluu:

Rakennusluvan myöntämisen edellytyksenä asemakaava-alueella on, että:

- 1) rakennushanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen;
- 2) rakentaminen täyttää sille 117 §:ssä säädetyt sekä muut tämän lain mukaiset tai sen nojalla asetetut vaatimukset;
- 3) rakennus soveltuu paikalle;
- 4) rakennuspaikalle on käyttökelpoinen pääsytie tai mahdollisuus sellaisen järjestämiseen;
- 5) vedensaanti ja jätevedet voidaan hoitaa tyydyttävästi ja ilman haittaa ympäristölle; sekä
- 6) rakennusta ei sijoiteta tai rakenneta niin, että se tarpeettomasti haittaa naapurin tai vaikeuttaa naapurikiinteistön sopivaa rakentamista.

Edellä 125 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja korjaus- ja muutostöitä koskevaa lupaa ratkaistaessa noudatetaan soveltuvien osin, mitä rakennusluvan edellytyksistä säädetään.

Jos rakennuslupahakemuksen mukainen rakentaminen edellyttää rakennuksen purkamista, luvan myöntämisen edellytyksenä on lisäksi, mitä 139 §:ssä säädetään purkamisluvan edellytyksistä.

Huomio kiinnittyy pykälän 1 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan rakennusluvan edellytyksenä on, että rakentaminen täyttää sille MRL 117 §:ssä säädetyt sekä muut tämän lain mukaiset tai sen nojalla asetetut vaatimukset. Näistä olennaisista teknisistä vaatimuksista on ollut puhe edellä kohdassa 5. Ne ovat siis rakennuslupaa harkittaessa laissa säädettyjä edellytyksiä.

Edellä olen lausunut käsitykseni, jonka mukaan ympäristöministeriöllä on perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen valta antaa asetuksin maankäyttö- ja rakennuslakia täydentäviä rakentamista koskevia teknisiä (ja eräin ehdoin näitä vastaavia) määräyksiä. Tämä lähtökohta on pidettävä mielessä, kun rakennus- ja toimenpidelupaa koskevien säännösten lisäksi muutoin tarkastellaan rakentamismääräyksiä suhteessa lailla säädettyihin yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin. Esimerkkinä MRL 117.2 §:n olennaisista teknisistä vaatimuksista on tässä energiatalous.

MRL 117.2 §:n mukaan rakennuksen tulee sen käyttötarkoituksen edellyttämällä tavalla täyttää energiatalouden ja lämmöneristyksen perusvaatimukset. MRL 2.4 §:n mukaan lailla ja sen nojalla säädetään energiatehokkuutta koskevista vaatimuksista ja niiden soveltamisesta uuden rakennuksen rakentamiseen ja olemassa olevan rakennuksen korjaus- ja muutostyöhön. Yleisemmin on MRL 1.1 §:ssä säädetty tämän lain tavoitteeksi järjestää rakentaminen niin, että siinä edistetään muun muassa ekologisesti kestävästä kehityksestä. MRL 166.1 §:n mukaan rakennus ja sen energiahuoltoon kuuluvat järjestelmät on pidettävä sellaisessa kunnossa, että ne rakennuksen rakennustapa huomioon ottaen täyttävät energiatehokkuudelle asetetut vaatimukset. Vielä voidaan mainita, että osa EU:n energiatehokkuusdirektiivistä 2002/91/EY on pantu täytäntöön lailla rakennuksen energiatodistuksesta (487/2007).

Harkittaessa sitä, täyttävätkö nämä lain säännökset perustuslain 80 §:n vaatimuksen, että lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, on vielä syytä ottaa huomioon ainakin kolme seikkaa:

Ensiksikin kun rakentamismääräykset tulevat sovellettaviksi rakennus- tai toimenpidelupamenettelyssä, on siitä johdonmukaisena seurauksena se, että annetusta ratkaisusta voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen MRL 190 §:n nojalla. Rakentamismääräysten lainmukaisuus voi silloin tulla silloin arvioitavaksi tuomioistuimessa, sillä valituksessa voidaan vedota myös siihen, että rakentamismääräystä, josta lupa-asiassa on kysymys, ei olisi voitu antaa asetustasoisesti. Perustuslain 107 §:n mukaan jos asetuksen säännös on ristiriidassa lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Toiseksi rakentamismääräyksissä ei saa poiketa maankäyttö- ja rakennuslaista. Tällaista mahdollisuutta ei ole maankäyttö- ja rakennuslaissa. Perustuslakivaliokunta on lähes poikkeuksetta huomauttanut lakiesityksessä havaitsemistaan säännöksistä, joiden nojalla asetuksella on voitu poiketa laista. Näin on tehty esimerkiksi PeVL:ssa 29/2004 vp ja 17/2010 vp. Rakentamismääräyksistä tällaista huomautusta ei ole esitetty.

Kolmanneksi on todettava, että rakentamismääräyksistä on pitkä käytäntö eikä niiden antamista ole kyseenalaistettu sen vuoksi, että niissä olisi ollut lain tasolle kuuluvia määräyksiä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Rakentamisen lupaharkinnassa tulevat otetuiksi huomioon lain säännösten lisäksi rakentamismääräysten ohella myös maankäyttö- ja rakennusasetuksen säännökset, eriaisteiset kaavat ja kuntien rakennusjärjestykset. Perusteet rakentamiselle asetettavista vaatimuksista ovat ainakin yleisellä tasolla maankäyttö- ja rakennuslaissa, vaikka todella lukuisista yksityiskohdista onkin säädetty alemmalla tasolla.

PeVL:ssa 11/1999 vp ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön uudistamisesta on lausuttu, että

voimassa olevan ympäristölainsäädännön yksi erityisominaisuus on, että huomattava osa yksityiskohtaisesta sääntelystä jää lakia alemmanasteisiin säädöksiin. Niitä on esimerkiksi jo yksin ilmansuojelulain alaisuudessa lähes kolmekymmentä. Monien alemmanasteisten säädösten taustalla ovat ympäristönsuojelun yksityiskohtaiset direktiivit, jotka EY:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yleensä vaativat sääntelyn siirtämistä yksityiskohtia myöten kansalliseen lainsäädäntöön. Ympäristönsuojelulakiehdotuskin perustuu olennaisin osin valtioneuvostolle kuuluvien asetuksenantovaltuuksien varaan ----

Lausunnossaan valiokunta viittasi perustuslain 80 §:ään, vaikkei se vielä tuolloin ollutkaan voimassa.

Nämä samat näkökohdat pätevät myös rakentamiseen ja rakennuslainsäädäntöön ja vielä pidemmältä ajalta kuin ympäristönsuojelussa. Rakennusalan normiohjauksella on paljon vain sille ominaiset erityispiirteet. Ympäristölainsäädännössä olevia valtioneuvoston asetuksenantovaltuuksia vastaa rakentamisen puolella ympäristöministeriön valta antaa asetuksin rakentamismääräyksiä. Suomen rakentamismääräyskoelma käsittää yli 500 sivua määräyksiä ja ohjeita selityksin kuudessa pääluokassa: A. Yleinen osa, B. Rakenteiden lujuus, C. Eristykset, D. LVI ja energiatalous, E. Rakenteiden paloturvallisuus, F. Yleinen rakennussuunnittelu ja G. Asuntorakentaminen.

Rakentamismääräysten taustaksi ovat viime aikoina usein muodostuneet rakentamista koskevat EU:n direktiivit ja ilmastomuutoksen rajoittamiseen tähtäävät toimet erityisesti energiataloudessa ja energiatehokkuudessa. Tällöin Suomen hallitus ja neuvotteluvaltuuksia ajatellen myös eduskunta suuren valiokunnan kautta ovat joutuneet muodostamaan kantansa, vaikkei laissa asiasta vielä olekaan säännöksiä eikä valtuuksia. Suomi on tullut tällöin kansainvälisoikeudellisesti velvoitetuksi, vaikkei implementointia Suomen lainsäädäntöön olekaan ehtinyt tapahtua.

Näin on tapahtunut Euroopan parlamentin ja neuvoston 23.4.2009 antaman direktiivin 2009/28/EY osalta uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian käytön edistämistä sekä direktiivien 2001/77/EY ja 2003/39/EY muuttamisesta ja myöhemmästä kumoamisesta. Siinä on huomattava rakentamista erityisesti koskeva 13.4 artikla:

4. Jäsenvaltioiden on rakennussäännöksissään ja -määräyksissään otettava käyttöön asianmukaiset toimenpiteet, joilla lisätään kaikentyyppisen uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian osuutta rakennusalaalla.

Mainittuja toimenpiteitä vahvistettaessa tai alueellisissa tukijärjestelmissään jäsenvaltiot voivat ottaa huomioon kansalliset toimenpiteet, jotka liittyvät energiatehokkuuden huomattavaan parantamiseen, sähkön ja lämmön yhteistuotantoon sekä passiivi-, matalaenergia- ja nollaenergiataloihin.

Jäsenvaltioiden on 31 päivään joulukuuta 2014 mennessä rakennussäännöksissään ja -määräyksissään tai muulla tavalla vastaavin vaikutuksin tarvittaessa edellytettävä uusiutuvista lähteistä peräisin olevan energian vähimmäistasoa uusissa ja perusteellisesti kunnostettavissa olemassa olevissa rakennuksissa. Jäsenvaltioiden on sallittava mainittujen vähimmäistasojen saavuttaminen muun muassa kaukolämmöllä ja -jäähdytyksellä, joka tuotetaan käyttämällä merkittävää uusiutuvien energialähteiden määrää.

Direktiivi jättää kuitenkin keinot tavoitteiden saavuttamiseksi jäsenvaltioiden itsensä ratkaistaviksi.

Näin on myös asianlaita Euroopan parlamentin ja neuvoston 19.5.2010 rakennusten energiatehokkuudesta antaman uuden direktiivin 2010/31/EU osalta, jonka implementointi Suomessa on parhaillaan ympäristöministeriössä valmisteltavana. Siinä yhteydessä voitaisiin mielestäni tarkistaa maankäyttö- ja rakennuslain nykyisin suppeita säännöksiä energiataloudesta etenkin, kun ilmastomuutoksen estämistoimien myötä rakennusten ja rakentamisen energiakysymykset tullevat olemaan runsaasti esillä myös tulevaisuudessa.

Edellä esitetyn perusteella olen päätenyt siihen käsitykseen, että

kokonaisuutena arvioiden ja, kun rakentamismääräysten soveltaminen tapahtuu lupamenettelyssä rakennus- tai toimenpidelupaa myönnettäessä, maankäyttö- ja rakennuslaista käy riittävästi ilmi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet MRL 117.2 §:ssä säädetyissä olennaisissa teknisissä vaatimuksissa niillä kolmella lisäedellytyksellä, joita olen edellä selvittänyt. Kun kuitenkin eräs niistä on pitkäaikainen käytäntö ja rakentamisen sääntelyn ominaispiirteet, jotka ilmenevät nykyisistä rakentamismääräyksistä, ja kun perustuslain 80 §:n vaatimus laintasoisesta säätämisestä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista riippuu myös säätelyn kohteen merkityksestä ja vaikuttavuudesta, edellä esitetty käsitykseni ei koske nykykäytäntöön nähden poikkeuksellisen merkittäviä ja laajavaikuttavia rakentamismääräyksiä.

Valtiojärjestyksemme perusteisiin kuuluu, että mitä merkittävämmästä ja laajavai-
kutteisemmasta sääntelystä on kyse, sitä korkeampaa säädöstasoa on noudatettava.
Esimerkiksi energiatehokkuudesta voidaan yllä olevan käsitykseni mukaan määrätä
rakentamismääräyksiä, mutta jos niiden seurauksena olisi jonkin energiamuodon
käytön estyminen vaikkapa vain käytännössä, olisi seuraus niin poikkeuksellinen ja
merkittävä, että siitä tulisi säätää lailla.

Poikkeuksellisuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon rakentamismääräyksen
vaikutukset paitsi määräyksen varsinaiseen kohteeseen myös muihin kysymyksiin,
tässä tapauksessa energiamuodon valinnan vapauteen. Poikkeuksellisuuteen voi
vaikuttaa myös rakennusmääräysten piiriin kuuluvien henkilöiden suuri määrä –
kuten ilmeisesti tapahtui annettaessa laki energiatodistuksesta (487/2007) –, Suomen
sitoutuneisuus kansainvälisiin rakentamista koskeviin velvoitteisiin ja niistä poikkeaa-
misen laajuus, poikkeavuuden aste perinteisestä rakentamismääräysten linjasta jne.
Arviointi olisi kulloinkin tapauskohtaista kokonaisarviointia.

7 Yhteenveto

Selvitystehtäväni edellä lausuttu lopputulema on siten seuraava:

Ensiksi. Ottaen huomioon edellä selvitettyt säännökset MRL 13 §:ssä ja MRL 117.2 §:ssä täydentävine säännöksineen MRA 50 §:ssä sekä säännökset MRL 2.3 ja 2.4. §:ssä ja maankäyttö- ja rakennuslaissa ilmaistut tavoitteet katson, että MRL 13 §:ssä oleva valtuus antaa asetuksin lakia täydentäviä rakentamista koskevia yleisiä teknisiä määräyksiä Suomen rakentamismääräyskokoelmassa vastaa perustuslain 80.1 §:ssä olevaa asetuksenantovaltaa, siten kuin perustuslakivaliokunta on sitä tulkinnut.

Siltä osin kuin kyse on MRL 13 §:ssä tarkoitettujen teknisten määräysten ulkopuolelle jäävistä vastaavista yleisistä määräyksistä, asetuksenantovalta riippuu kulloinkin annettavista määräyksistä ja niiden vastaavuudesta teknisiin määräyksiin nähden, mutta en näe edellä esittämäni viitaten tällä hetkellä tarvetta täydentää maankäyttö- ja rakennuslakia etenkin, koska teknisten määräysten ala MRL 117.2 §:ssä on laaja ja koska olisi etukäteen tiedettävä, millaisista vastaavista määräyksistä on kyse.

Toiseksi. Kokonaisuutena arvioiden ja, kun rakentamismääräysten soveltaminen tapahtuu lupamenettelyssä rakennus- tai toimenpidelupaa myönnettäessä, maankäyttö- ja rakennuslaista käy mielestäni riittävästi ilmi perustuslain 80 §:ssä tarkoitetut yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet siltä osin kuin kyse on MRL 117.2 §:ssä säädettyistä olennaisissa teknisistä vaatimuksista niillä kolmella lisäedellytyksellä, joita olen edellä selvittänyt. Kun kuitenkin lisäedellytyksiin kuuluu rakentamismääräysten pitkäaikainen käytäntö ja rakentamisen sääntelyn ominaispiirteet ja kun perustuslain 80 §:n vaatimus säättää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista riippuu myös sääntelyn kohteen merkityksestä ja vaikuttavuudesta, edellä esitetty käsitykseni ei koske nykikäytäntöön nähden poikkeuksellisen merkittäviä ja laajavaikuttavia rakentamismääräyksiä.

8 Sammandrag

Slutresultatet i min utredning är följande:

För det första. Med hänvisning till min utredning ovanför om stadgandena i MBL (markanvändnings- och bygglag) 13 § samt 117.2 § med kompletterande stadganden i MBF (markanvändnings- och byggförordning) 50 §, samt stadgandena i MBL 2.3 och 2.4 § och med beaktande av markanvändnings- och bygglagens målsättningar, anser jag, att det bemyndigande som avses i MBL 13 § och som gäller genom förordning att utfärda tekniska föreskrifter, vilka kompletterar markanvändnings- och bygglagen och ingår i Finlands byggbestämmelsesamling, motsvarar bemyndigandet i 80.1 § grundlagen att utfärda förordningar enligt den tolkning som grundlagsutskottet gjort därav.

I de fall som gäller motsvarande allmänna föreskrifter utanför de tekniska föreskrifterna beror bemyndigandet på föreskrifternas innehåll och deras motsvarighet med de tekniska föreskrifterna, men med hänvisning till min utredning ser jag inte något behov att komplettera markanvändnings- och bygglagen dels med beaktande av att de tekniska föreskrifternas tillämpningsområde i MBL 117.2 § är omfattande och dels därför att man inte kan veta på förhand hurudana motsvarande föreskrifter i varje fall det är fråga om.

För det andra. Som helhetsbedömning och med beaktande av att tillämpningen av byggbestämmelser sker i samband med utfärdandet av bygglov och åtgärdstillstånd, anser jag att grunderna för individens rättigheter och skyldigheter (80 § grundlagen) framgår tillräckligt tydligt av markanvändnings- och bygglagen till den del de gäller de väsentliga tekniska kraven i MBL 117.2 § med de tre tilläggsförutsättningarna vilka jag angivit i min utredning. Med beaktande av den långvariga praxis om vi haft av byggbestämmelser och de särdrag som gäller byggandets reglering och emedan kravet i 80 § grundlagen att stadga på lagens nivå om individens rättigheter och skyldigheter är beroende också av den betydelse och inflytande som föremålet för regleringen omfatta, gäller min ovanför uttalade uppfattning inte sådana byggbestämmelser som är exceptionellt betydelsefulla och inflytelserika i relation till nuvarande praxis.

KUVAILEHTI

| | | | | |
|---|---|---------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| <i>Julkaisija</i> | Ympäristöministeriö Rakennetun ympäristön osasto | | | <i>Julkaisu-aika</i> Helmikuu 2011 |
| <i>Tekijä(t)</i> | Lauri Tarasti | | | |
| <i>Julkaisun nimi</i> | Rakentamismääräykset normihierarkiassa (kuvailehtien kieliversioissa sulkuihin myös nimen käännös) | | | |
| <i>Julkaisusarjan nimi ja numero</i> | Ympäristöministeriön raportteja 10/2011 | | | |
| <i>Julkaisun teema</i> | | | | |
| <i>Julkaisun osat/ muut saman projektin tuottamat julkaisut</i> | | | | |
| <i>Tiivistelmä</i> | <p>Ympäristöministeriö kutsui ministeri Lauri Tarastin selvityshenkilöksi selvittämään Suomen rakentamismääräyskokoelman määräysten ja muiden ohjeiden antamisen nykyistä menettelytapaa. Selvityshenkilön tehtävänä oli erityisesti arvioida, onko nykyinen käytäntö, jossa kaikki maankäyttö- ja rakennuslakia tarkentavat rakentamismääräykset annetaan ympäristöministeriön asetuksina, säädöstasoltaan oikea.</p> <p>Selvityksen keskeisenä johtopäätöksenä on, että maankäyttö- ja rakennuslaissa oleva valtuus antaa asetuksin lakia täydentäviä rakentamista koskevia yleisiä teknisiä määräyksiä on riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen.</p> <p>Perustuslaissa tarkoitetut yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet käyvät myös riittävästi ilmi maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyistä rakennuksen olennaisista teknisistä vaatimuksista. Rakentamista koskevia määräyksiä sovelletaan vasta rakennuslupa- tai toimenpidelupaharkinnassa. Näin ollen ne eivät aseta takautuvia velvoitteita kiinteistöjen omistajille tai käyttäjille.</p> <p>Edellä esitetty ei kuitenkaan ulotu nykykäytäntöön nähden poikkeuksellisen merkittävien ja laajavaikutteisten rakentamista koskevien määräysten säädöstasoon, jota on tarkasteltava erikseen perustuslain 80 §:n pohjalta.</p> | | | |
| <i>Asiasanat</i> | Rakentamismääräykset | | | |
| <i>Rahoittaja/ toimeksiantaja</i> | Ympäristöministeriö | | | |
| | | ISBN 978-952-11-3853-9 (PDF) | | ISSN 1796-170X (verkkokj.) |
| | <i>Sivuja</i> 27 | <i>Kieli</i> suomi | <i>Luottamuksellisuus</i> julkinen | |
| <i>Julkaisun myynti/ jakaja</i> | www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja | | | |
| <i>Julkaisun kustantaja</i> | Ympäristöministeriö | | | |
| <i>Painopaikka ja -aika</i> | Helsinki 2011 | | | |

PRESENTATIONSBLAD

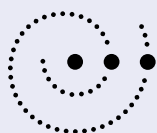
| | | |
|--|--|---------------------------------|
| Utgivare | Miljöministeriet Avdelningen för den byggda miljön | Datum Februari 2011 |
| Författare | Lauri Tarasti | |
| Publikationens titel | Rakentamismääräykset normihierarkiassa (Byggbestämmelserna i normhierarkin) | |
| Publikationsserie och nummer | Miljöministeriets rapporter 10/2011 | |
| Publikationens tema | | |
| Publikationens delar/ andra publikationer inom samma projekt | | |
| Sammandrag | <p>Miljöministeriet kallade in Lauri Tarasti som utredningsperson för att utreda det nuvarande förfarandet vid utfärdandet av bestämmelser i Finlands byggbestämmelsesamling och andra anvisningar. Uppdraget var i synnerhet att bedöma huruvida den nuvarande praxisen, där alla byggbestämmelser som preciserar markanvändnings- och bygglagen ges som miljöministeriets förordningar, ligger på en adekvat författningsnivå.</p> <p>En central slutsats i utredningen är att bemyndigandet i markanvändnings- och bygglagen att utfärda allmänna tekniska byggbestämmelser genom förordningar som kompletterar lagen, är tillräckligt precis och exakt avgränsat.</p> <p>Grunderna för individens rättigheter och skyldigheter som avses i grundlagen framgår också tillräckligt av de väsentligaste tekniska kraven i markanvändnings- och bygglagen. Bestämmelserna som gäller byggande tillämpas först vid bygglovs- eller åtgärdstillståndsprövning. De medför alltså inte några retroaktiva skyldigheter för fastighetens ägare eller användare.</p> <p>Det som framförts ovan sträcker sig dock inte till författningsnivån för de med tanke på nuvarande praxis exceptionellt betydande bestämmelser med omfattande verkningar som gäller byggande, vilket bör granskas separat utgående från grundlagens 80 §.</p> | |
| Nyckelord | Byggbestämmelser | |
| Finansiär/ uppgångsgivare | Miljöministeriet | |
| | | ISBN 978-952-11-3853-9 (PDF) |
| | Sidantal 27 | Språk Finska |
| | | Offentlighet Offentlig |
| Beställningar/ distribution | www.ymparisto.fi > Ympäristöministeriö > Julkaisut > Ympäristöministeriön raportteja -sarja | |
| Förläggare | Miljöministeriet | |
| Tryckeri/tryckningsort och -år | Helsingfors 2011 | |

Ympäristöministeriö kutsui ministeri Lauri Tarastin selvityshenkilöksi selvittämään Suomen rakentamismääräyskokoelman määräysten ja muiden ohjeiden antamisen nykyistä menettelytapaa. Selvityshenkilön tehtävänä oli erityisesti arvioida, onko nykyinen käytäntö, jossa kaikki maankäyttö- ja rakennuslakia tarkentavat rakentamismääräykset annetaan ympäristöministeriön asetuksina, säädöstasoltaan oikea.

Selvityksen keskeisenä johtopäätöksenä on, että maankäyttö- ja rakennuslaissa oleva valtuus antaa asetuksin lakia täydentäviä rakentamista koskevia yleisiä teknisiä määräyksiä on riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen.

Perustuslaissa tarkoitetut yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet käyvät myös riittävästi ilmi maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetyistä rakennuksen olennaisista teknisistä vaatimuksista. Rakentamista koskevia määräyksiä sovelletaan vasta rakennuslupa- tai toimenpidelupaharkinnassa. Näin ollen ne eivät aseta takautuvia velvoitteita kiinteistöjen omistajille tai käyttäjille.

Edellä esitetty ei kuitenkaan ulotu nykykäytäntöön nähden poikkeuksellisen merkittävien ja laajavaikutteisten rakentamista koskevien määräysten säädöstasoon, jota on tarkasteltava erikseen perustuslain 80 §:n pohjalta.



YMPÄRISTÖMINISTERIÖ
MILJÖMINISTERIET
MINISTRY OF THE ENVIRONMENT